

行政監視の実施の状況等に関する報告書

令和6年6月

参議院行政監視委員会

目 次

- I 参議院における行政監視機能の強化に向けた取組
- II 調査の経過と概要
 - 1. 調査の経過
 - 2. 行政監視委員会における調査の概要
 - (1) 政府からの説明聴取
 - (2) 政府に対する質疑
 - (3) 参考人からの意見聴取及び質疑
- III 行政に対する苦情

I 参議院における行政監視機能の強化に向けた取組

平成29年2月、参議院では、院の組織及び運営の改革に関する諸問題について調査検討を行う参議院改革協議会が設置された。議長の諮問機関として各会派の代表者により構成される同協議会では、「行政監察機能の強化、行政監視委員会の機能強化」が検討項目の一つとして選定され、協議が重ねられた結果、平成30年6月には、各会派の合意に基づき「参議院における行政監視機能の強化」について報告書が取りまとめられた。

同報告書では、参議院が「これまで取り組んできた決算審査の充実とともに、行政の適正な執行を監視、監督することを活動の柱の一つとし、行政監視機能の強化に議院全体として取り組む」こととされ、本会議を起点とした新たな行政監視の年間サイクルの構築と行政監視委員会の活動の一層の充実に向けた取組について記された。

同報告書を踏まえた参議院規則の改正を受け、令和元年8月、行政監視委員会の委員数は30名から35名となった。また、少なくとも毎年1回、行政監視の実施の状況等を議院に報告することとされた。

行政監視委員会は、理事会等において参議院改革協議会報告書における行政監視機能の強化の具体化に向けた取組について検討を行い、平成31年3月、「行政に対する苦情窓口」を設置し、参議院ホームページ等を通じた苦情の受付を開始した。また、行政監視委員会の活動を支えるスタッフの充実のため、人事交流等を開始した。さらに、理事会等において、行政監視機能の強化の在り方に関する協議を重ね、令和2年4月、行政監視機能の強化に関する申合せを行った。

令和2年6月、行政監視委員会は「行政監視の実施の状況等に関する報告書」を取りまとめ、議長に提出するとともに、本会議において行政監視委員長が報告を行った。また、同月、本会議において「政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告」について政府からの報告聴取及びそれに対する質疑が行われた。以後、参議院改革協議会報告書において求められた新たな行政監視の年間サイクルが積み重ねられている。

Ⅱ 調査の経過と概要

1. 調査の経過

第211回国会（常会）において、令和5年6月6日、「令和4年度政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告」が政府から国会に提出された。6月21日、参議院本会議において、同報告について総務大臣からの報告聴取及びそれに対する質疑が行われた。

総務大臣からの報告においては、政策評価制度の意義、令和4年度の政策評価の実施状況、政策評価に関する基本方針の変更による制度の運用見直しのほか、政府の行政評価・監視機能等と立法府による行政監視機能があいまって行政運営の改善が図られることの意義等について述べられた。

質疑においては、政策評価の取組に関連して、失敗を恐れない行政の姿勢を行政評価に反映させるための具体的方策、政策の特性に応じた評価や意思決定過程等における評価の活用の実現方策、基本方針の変更が目標とする政策評価制度の方向性と意義などについて問われるとともに、総務省行政評価局の調査テーマの決定・着手に計画性と柔軟性を持たせるための見直し、政策評価と行政事業レビューの更なる整理・再編と連携・合理化などについて、それぞれ必要性が指摘された。加えて、予算の在り方に関連して、政策評価による歳出改革としての予算減額の見通し、多額の余剰金が発生した予備費の減額補正の必要性について問われた。また、EBPM（エビデンスに基づく政策立案）に関連して、政策形成や評価の改善への具体的な寄与と今後の展望、子ども・子育て政策を始めとする少子化対策におけるEBPMの実践について議論されるとともに、国と地方の行政の役割分担に関連して、国の審議会への地方人材登用等による地方の実情の政策への反映、行政計画や国からの通知・事務連絡に関する地方自治体の負担軽減、マイナンバー制度をめぐるトラブルの検証やシステムの安全性確認の必要性などについて、それぞれ問われた。さらに、新型コロナウイルス感染症対策に関連して、緊急的な規制政策の評価の在り方の検討状況、将来的な政策形成にも資するよう同対策の検証を行う必要性などについて、それぞれ議論がなされた。

行政監視委員会は、第212回国会（臨時会）の令和5年11月13日及び第213回国会（常会）の令和6年4月8日、政府からの説明聴取及び質疑を行い、令和6年5月13日、政府に対する質疑を行った。また、令和6年2月19日及び2月26日、国と地方の行政の役割分担に関する件について、参考人からの意見聴取及び質疑を行った。

行政監視委員会では、個別の施策や国と地方の行政の在り方について多岐にわたる議論がなされ、政策評価の在り方について、その結果の政策への適切な反映や制度の改善、E B P Mの推進が求められた。また、行政の改善に関し、諸施策の課題等について質疑がなされるとともに、総務省行政評価局による調査の必要性や個別の調査結果に関連する各府省の取組が議論された。国と地方の行政の在り方については、地方分権や災害時等における権限関係について質疑がなされた。また、諸施策の地域における実施を支える国の対応や行政計画の在り方について様々な課題や論点が示されるとともに、行政のデジタル化による効率化、公務員の定員や雇用の在り方等が議論された。

このほか、統計作成・データ利活用及び感染症対策の取組状況に関する調査のため、令和6年4月1日、東京都において、独立行政法人統計センター及び国立感染症研究所の視察を行った。

2. 行政監視委員会における調査の概要

(1) 政府からの説明聴取

第212回国会において、令和5年11月13日、政策評価の現状等に関する件及び行政評価・監視活動実績の概要に関する件について、政府から説明を聴取した。

第213回国会において、令和6年4月8日、行政評価等プログラムに関する件及び行政評価・監視活動実績の概要に関する件について、政府から説明を聴取した。

(2) 政府に対する質疑

第212回国会において、令和5年11月13日、政策評価の現状等に関する件及び行政評価・監視活動実績の概要に関する件について、質疑を行った。

第213回国会において、令和6年4月8日、行政評価等プログラムに関する件及び行政評価・監視活動実績の概要に関する件について、5月13日、国と地方の行政の役割分担に関する件について、それぞれ質疑を行った。

質疑においては、政策評価結果の政策への反映、文部科学省自らが行う政策評価の改善のために総務省が果たす役割と決意、旧郵便貯金の払戻しに係る運用の見直し、学校給食無償化と給食の提供、高齢者への社会保険料等の負担増の中止、P F A S（有機フッ素化合物）に係る水環境の基準の設定、裁定的関与の見直し、A V出演被害防止・救済法の見直し、各府省によるE B P Mの取組促進、学校教育において何のために学ぶのかを教えることの重要性、太陽光発電の導入拡大からの転換、物価上昇を上回る所得の実現についての人事院総裁の受け止め、障害者相談支援事業の委託契約への消費税課税の可否をめぐる混乱、不適正な浄化槽が放置されている現状への環境省の取組状況、再生可能エネルギーの固定価格買取制度を行政評価の対象とする必要性、太陽電池発電設備の安全性確保、ライドシェアの導入反対に対する所見、水俣病の公式確認から70年を迎えるに当たっての取組、障害児保育における地方自治体間の支援のばらつき、食料自給率は世界各国で重視されている指標とは言えないとの指摘への見解、医療的ケア児に関する調査結果を受けた取組、業務実態に合わせた国家公務員の定員合理化計画の見直し、P T Aの変革等により子育てを社会全体で担う方向性に対する所見、医療

行為により免疫を失った者へのワクチン再接種、感染症に関する政府の情報発信の在り方を評価する第三者機関の設置、万引き犯罪抑止に向けた総務省の取組、化学物質過敏症の児童生徒への対応のガイドライン化と予算措置、水俣病問題早期終結のための和解の必要性、会計年度任用職員制度の抜本的な見直し、永住許可申請者の税滞納の現状と今後の対策などについて議論がなされた。概要は以下のとおりである（○：委員の発言、□：政府の答弁）。

（政策評価結果の政策への反映）

- 政策評価の結果を政策に反映させることへの総務大臣の決意を伺う。
- 政策評価の結果を適切に政策に反映することは非常に重要であると考えている。令和5年3月には、政策の効果を適時に把握・分析し、機動的かつ柔軟な政策の見直しや改善を実現し、政策評価が新たな挑戦や前向きな軌道修正に活用されるよう、政策評価に関する基本方針を見直している。総務省としては、今後、見直しの趣旨を踏まえた取組が定着するよう努めるとともに、各府省の取組をしっかりと支援していきたい。

（文部科学省自らが行う政策評価の改善のために総務省が果たす役割と決意）

- 文部科学省自らが行う政策評価の改善のために制度の所管省庁として総務省が果たす役割と決意を伺う。
- 総務省は、各府省の職員向け研修の充実や、政策効果の分析に資する技術的ガイドラインの策定、各府省と共同した政策効果の把握・分析のための調査研究に加え、複数の府省にまたがる政策において統一性や総合性を確保するための評価を行っている。令和5年7月に公表した不登校・ひきこもりのこども支援に関する政策評価では、学校等の現場の取組を調査し、関係府省に情報提供を行った。引き続き、政策の改善に資する政策評価の運用に力を入れたい。

（旧郵便貯金の払戻しに係る運用の見直し）

- 旧郵便貯金の払戻しに係る運用の見直しに対する総務大臣の決意を伺う。

□旧郵便貯金の払戻しに関する対応は、預金者の財産に関わることであり、預金者に寄り添った対応が必要である。見直し後の運用の令和6年1月からの開始に向けて、郵政管理・支援機構において必要な体制の整備を進めるとともに、これまで払戻請求が認められなかった者に対しても可能な限り個別に連絡するよう検討している。総務省としては、今般の見直しを通じ、預金者に一層寄り添った対応が取られるよう、同機構の取組状況をしっかりと監督していく。

(学校給食無償化と給食の提供)

- 給食事業者の倒産等の事例を踏まえ学校給食無償化以前の問題として給食提供が困難な状況にあるか否かについての文部科学省の認識を伺う。
- 現在、給食の提供が困難であるような実態は把握していない。公立学校の学校給食は、基本的に単独調理場方式又は共同調理場方式により実施されているが、効率的な運営の観点から、調理等の一部業務が民間業者に委託されている状況もある。委託事業者の選定に当たっては、学校設置者が責任を持って関与し、価格変動への対応や、安定的に実施可能か否かといった観点から選定する仕組みを設ける必要がある。

(高齢者への社会保険料等の負担増の中止)

- 介護保険の利用者負担の拡大など経済再生に逆行することとなる高齢者への社会保険料等の負担増の中止を検討する必要性について伺う。
- 介護保険制度が全世代にとって安心なものとなるよう、サービスの質を確保しつつ制度の持続可能性を維持することは重要な課題と認識している。こうした観点から、介護保険における利用者負担の在り方について、社会保障審議会介護保険部会において令和4年から議論しており、生活への影響を踏まえて慎重に検討すべきとの意見や、負担能力のある者には適切な負担を求めることも重要であるといった様々な意見が出ている。引き続き丁寧に検討していきたい。

(PFASに係る水環境の基準の設定)

- P F A S に係る水環境の基準を早急に定めることへの環境省の決意を伺う。
- 暫定目標値を超過する P F O S （ペルフルオロオクタンスルホン酸）及び P F O A （ペルフルオロオクタン酸）が地下水等から検出された場合は、飲み水等の利用を控えるなど、ばく露防止を着実に実施することが重要と考えている。その上で、国民の安心・安全の更なる確保のため、暫定目標値の取扱いについては、専門家会議において、国内外の動向を踏まえ、できるだけ迅速に検討していきたい。

（裁定的関与の見直し）

- 憲法違反の疑いもある現行の裁定的関与を見直すことに対する総務大臣の見解と今後の取組方針を伺う。
- 裁定的関与は、各個別法に基づき地方公共団体が行った処分について国等に審査請求や再審査請求を行うことができる仕組みであり、国民の権利利益の救済や判断の統一性の観点等から行政不服審査法の特例として設けられたものである。一方で、委員指摘のような考え方や全国知事会からの見直しの要望があることも承知しており、裁定的関与の在り方については慎重に検討していきたい。

（A V 出演被害防止・救済法の見直し）

- 過剰な規制を課している A V 出演被害防止・救済法の令和 6 年に予定されている見直しに向けた政府の検討状況について伺う。
- A V 出演被害防止・救済法の附則に基づく見直しは、法の制定経緯等に鑑み、国会の議論等を踏まえた対応が必要と考えている。内閣府では、出演者等の相談窓口の体制整備や、法の内容・相談窓口に係る広報啓発等を実施している。こうした関係施策の実施状況等を、男女共同参画会議の下に設置された専門調査会に報告し、有識者等の意見も伺いつつ、施策の効果的な実施に努めており、引き続き A V 出演被害の防止と被害者の支援に取り組んでいく。

（各府省による E B P M の取組促進）

- 各府省による E B P M の取組促進のための総務省の役割について伺う。
- 政策評価に関する基本方針では、企画立案段階から政策実施による効果の発現経路を明確にし、その効果の把握手法の検討に努めるものとしている。これらが各府省の政策で適用されるよう、総務省として、政策評価における技術的ガイドラインの策定、各府省の職員向け研修の充実、政策効果の把握・分析のための実証的共同研究に取り組む。これらの取組を通じて、各府省の政策実務担当者のニーズも踏まえ、実務において参考となる情報を広く提供していきたい。

(学校教育において何のために学ぶのかを教えることの重要性)

- 学校教育において何のために学ぶのか、また、各教科の哲学を教えることの重要性について文部科学省の認識を伺う。
- 何のために学ぶのか、また哲学が重要だということは正にそのとおりだと思う。本質的には、何のために学ぶのかというものの根っこは学習指導要領の記述にあると思う。これを全国の学校の中でしっかりと展開できるように周知していかななくてはならないと考えている。どのような学問も何のために学ぶのかというところがあることで深まり、学習が主体的になっていくと思う。

(太陽光発電の導入拡大からの転換)

- パネルのリサイクルや山間部の開発等に際しての課題がある太陽光発電の導入拡大を転換し、最小限度にとどめることに対する所見を伺う。
- カーボンニュートラルの実現に向け、太陽光発電の導入拡大は必要である。太陽光発電の導入には地域との共生が大前提のため、令和6年4月に改正再エネ特措法を施行し、周辺住民への事業内容の説明等を認定要件とするほか、関係法令違反の事業者への交付金の一時停止などの規律強化を行った。太陽光パネルの適切な廃棄やリサイクル技術の開発、国内サプライチェーンの構築等の取組を通じて、様々な課題を克服しつつ太陽光発電の導入拡大に取り組んでいく。

(物価上昇を上回る所得の実現についての人事院総裁の受け止め)

○物価上昇を上回る所得の実現という岸田内閣総理大臣の約束に対する人事院総裁の受け止めについて伺う。

□人事院は、労働基本権制約の代償機関として、国家公務員法が定める情勢適応の原則に基づき、その時々々の経済・雇用情勢や物価動向等を反映して労使交渉等で決定される民間給与に準拠することを基本に、毎年、国家公務員の給与について勧告を行っている。令和6年の民間春闘では高水準の要求に対し満額回答がなされている例も見られ、これらを含めた民間給与の実態を職種別民間給与実態調査を通じて把握し、同年夏に必要な勧告を行えるように対応していく。

(障害者相談支援事業の委託契約への消費税課税の要否をめぐる混乱)

○市町村における障害者相談支援事業の委託契約への消費税課税の要否をめぐる混乱の再発防止策について伺う。

□本件については、令和5年10月4日に事務連絡を発出し、障害者相談支援事業は消費税の課税対象であり、地方自治体が当該事業を民間事業者に委託する場合、消費税相当額を加えた金額を委託料として支払う必要があることなどについて各地方自治体に周知したところである。また、事務連絡を踏まえて適切に対応してもらうよう、令和6年2月と3月の全国会議の場を通じて直接地方自治体に依頼しており、今後も周知徹底に努めていきたい。

(不適正な浄化槽が放置されている現状への環境省の取組状況)

○不適正な浄化槽が特定既存単独処理浄化槽と判定されずに放置されている現状への環境省の取組状況について伺う。

□令和6年2月の総務省の勧告で、特定既存単独処理浄化槽の判定の考え方が定量的ではなく分かりにくい、法定検査の結果が実際の判定に活用されていないという指摘を受けている。こうした指摘を踏まえ、環境省では同月に有識者検討会を設置し、勧告の指摘内容を踏まえながら判定の考え方の見直し等について議論を進めている。令和6年夏を目途に取りまとめ、その内容を踏まえ同年度内を目途に指針の改定を行い、判定実績の拡大を図っていけるようにしたい。

（再生可能エネルギーの固定価格買取制度を行政評価の対象とする必要性）

- 開始当初から課題が絶えない再生可能エネルギーの固定価格買取制度について行政評価の対象とする必要性について伺う。
- 固定価格買取制度については、再生可能エネルギーの利用促進に寄与していると認識しているものの、一方で国民負担の増大やコストダウンの停滞などの問題が指摘されている。総務省においては、平成27年に同制度の運営に関する実態を調査し、当該調査結果に基づき経済産業省に対して勧告を行った。同省において国民負担の抑制を図るための見直しが進められているところ、総務省としては引き続き状況を注視していきたい。

（太陽電池発電設備の安全性確保）

- 基準を満たしていない状況で設置されている太陽電池発電設備への対応方針について伺う。
- 太陽電池発電設備については、電気的な安全性だけでなく構造面の安全性の確保も重要である。具体的には、支持物の構造等に保安上求められる技術基準の明確化、小規模事業用電気工作物である太陽電池発電設備の設置者に対する基礎情報や使用前自己確認検査結果の届出等の義務化、届出で得られた情報に基づいた立入検査等の実施により安全確保の実効性を高めている。また、全国の再エネ発電設備に対する現地調査の実施体制強化の予算を新たに措置した。

（ライドシェアの導入反対に対する所見）

- 一般ドライバーの参入によりプロのタクシードライバーが排除されかねないことからライドシェアの導入に反対するが国土交通省の所見を伺う。
- 令和6年度開始の自家用車活用事業は、タクシー会社の管理の下で、タクシーが不足する地域、時期、時間帯に限り、地域の自家用車や一般ドライバーで補うサービスである。実際に使用できる自家用車数は、その時間帯と地域におけるタクシーの不足分に限られ、タクシーと併せた供給が過剰にならないように

制度設計している。タクシー事業の運営やタクシードライバーの労働環境、地域の移動手段の確保に悪影響を及ぼさないよう、今後とも丁寧に議論していく。

（水俣病の公式確認から70年を迎えるに当たっての取組）

○令和8年に水俣病の公式確認から70年の節目を迎えるに当たっての環境省の取組について伺う。

□環境省として、医療、福祉の充実や地域の再生、融和、振興、そして令和5年6月には新たに健康調査の在り方に関する研究班を立ち上げての検討などを進めるとともに、水俣病の歴史と教訓を引き継いでいくための情報発信等を行っている。

（障害児保育における地方自治体間の支援のばらつき）

○障害児保育における地方自治体ごとの支援のばらつきを国が是正していく必要性について伺う。

□保育所等での障害児受入れが増加する中で、一人一人の子供の発達過程や障害の状況を把握し、適切な環境下で保育が実施される必要があるため、地方自治体に対し、障害児保育の趣旨や地方交付税による財政措置の内容とその積極的な活用の周知を図っていく。令和6年度の調査研究事業で、全国の地方自治体における障害児保育の取組状況の把握を予定しており、その結果も踏まえ、地域のニーズに応じて適切に保育士が配置され受入れが進むよう、引き続き促していきたい。

（食料自給率は世界各国で重視されている指標とは言えないとの指摘への見解）

○食料自給率は必ずしも世界各国の政府で重視されている指標とは言えないとの指摘に対する農林水産省の見解を伺う。

□カロリーベースの総合食料自給率は、スイス、ノルウェー、韓国、台湾等が公表し、そのうち日本と韓国が目標を設定している。多くの国が公表しているものではないが、我が国では、国内で生産される食料が国内食料をどの程度充足

しているかを示し、農業者以外の消費者等にも分かりやすい指標として毎年公表している。また、食料安全保障については、必要な貿易保護と貿易促進的な措置の両面の政策を組み合わせて確保していくことが適当であると考えている。

(医療的ケア児に関する調査結果を受けた取組)

- 総務省の医療的ケア児とその家族に対する支援に関する調査結果に基づく通知を受けた文部科学省の今後の取組について伺う。
- 令和6年4月に教育委員会に通知を発出し、医療的ケア児の早期把握のための医療的ケア児支援センター等との連携、保護者の付添いの真に必要な場合への限定や医療的ケア看護職員の人材確保等を通じた負担軽減、在校時の発災に備えた保護者等との取決めなどの対応を求めた。同年度予算では、医療的ケア看護職員等の配置に関する補助事業拡充とともに、保護者の負担軽減や医療的ケア看護職員の人材確保、配置方法に関する調査研究を実施することとしている。

(業務実態に合わせた国家公務員の定員合理化計画の見直し)

- 業務の多様化・高度化や自然災害への対応等の実態に合わせて国家公務員の定員合理化計画を見直す必要性について伺う。
- 国家公務員については、頻発する自然災害、新型コロナウイルス感染症、経済安全保障、サイバーセキュリティ等の課題に対応するため、所要の増員を行ってきた。定員合理化計画は削減分を原資に再配置を進めることで、真に必要な部門へ適切に定員を配置するために策定するもので、その見直しに当たっては、デジタル技術の進展、人材確保の困難化等の様々な環境変化に対応しつつ、行政需要に対応しためりはりのある定員配置の確保の観点から検討していく。

(PTAの変革等により子育てを社会全体で担う方向性に対する所見)

- 地域住民が有償でPTA業務を行うことなどにより子育てを社会全体で担う方向性に対する文部科学省の所見を伺う。
- 地域における子供たちを取り巻く様々な課題の解決のためには、学校、家庭、

地域の連携・協働が必要である。文部科学省においても、登下校の見守り、花壇など学校周辺の環境整備、子供たちへの学習支援といった地域学校協働活動を実施する地方自治体に対して、地域ボランティアへの謝金を含めた必要経費に対する支援を行っており、令和6年度予算では約71億円の経費を計上している。引き続き、地域全体で子供たちを育む学校づくりを推進していきたい。

（医療行為により免疫を失った者へのワクチン再接種）

- 小児がん治療により免疫を失った者のワクチン再接種に助成を行う地方自治体数と定期接種化に向けた検討状況について伺う。
- 平成30年7月1日時点においてワクチン再接種への支援は89地方自治体が行っている。医療行為により免疫を失った者への再接種については、審議会で議論され、造血幹細胞移植後は予防接種法上の接種に位置付けるべきとの意見、治療の一環として実施すべきとの意見、骨髄移植後とそれ以外の要因での線引きについても検討を要するとの意見など、様々な指摘があった。こうした専門家の議論や科学的知見も踏まえつつ、引き続き審議会で議論を進めていきたい。

（感染症に関する政府の情報発信の在り方を評価する第三者機関の設置）

- 新型インフルエンザ等対策政府行動計画において政府の情報発信の在り方を評価する第三者機関の設置を定める必要性について伺う。
- 有事には、行動計画に基づき、幅広い分野の専門家で構成される新型インフルエンザ等対策推進会議の意見を聴くこととされている。内閣感染症危機管理統括庁や厚生労働省に対して科学的知見を提供する国立健康危機管理研究機構を令和7年4月に設置することとし、同機構を中心に、情報収集、分析、リスク評価が実施できる体制を整備する旨を行動計画改定案に記載している。有事には推進会議の意見や同機構の科学的知見を踏まえ、対策を実施していきたい。

（万引き犯罪抑止に向けた総務省の取組）

- 万引き犯罪抑止に向けた地方自治体への働きかけなどの総務省の取組について

伺う。

- 万引き防止対策については、警察庁が、各県警本部長等に対して、万引きを許さない社会機運を醸成するため、関係機関と連携を図り、万引き防止対策会議等の開催、万引き防止キャンペーン等の広報啓発活動等を推進するよう通知している。総務省としては、警察庁と必要な連携を取り、地方自治体に対して、万引き防止対策協議会の活動や、協議会に地方自治体が協力することによって円滑な運営がなされている好事例等を周知していく。

(化学物質過敏症の児童生徒への対応のガイドライン化と予算措置)

- 化学物質過敏症の児童生徒への対応をガイドライン化して学校や教育委員会の遵守を徹底し必要な予算を措置する必要性について伺う。
- 病態の発生機序が明確になっていないことが多く、症状の定義が困難であり、具体的な対応は個々の児童生徒の症状や学校の施設、設備、体制等に応じて検討されるため、全国一律に遵守すべき事項をガイドライン等として定めることは難しい。他方で、学ぶ機会の確保は重要であり、症状及び原因関連分子の把握、重症度等に応じた対応、保護者との協力体制の構築など、個別の配慮を実施する際に必要な事項について教育委員会等の担当者に周知を図っていく。

(水俣病問題早期終結のための和解の必要性)

- 水俣病問題の早期終結のため係争中の訴訟について直ちに控訴を取り下げて和解する必要性について伺う。
- 水俣病については、公害健康被害補償法に基づいて約3,000人が認定され補償を受けるとともに、平成7年と21年の政治救済により合計約5万人が救済されている。また、係争中の訴訟における原告の主張は国際的な科学知見等に基づいておらず、和解は考えていない。引き続き、水俣病の歴史と経緯も十分踏まえつつ、関係者に可能な限り寄り添った対応ができるよう、現行法の丁寧な運用、医療・福祉の充実や地域の再生、融和、振興などの対策を適切に進めていく。

（会計年度任用職員制度の抜本的な見直し）

- 会計年度任用職員制度の抜本的な見直しの必要性に対する総務大臣の所見を伺う。
- 非常勤職員の任用や処遇上の課題に応えるべく会計年度任用職員制度が導入され、特に処遇改善については、期末手当と勤勉手当の支給や常勤職員に準ずる給与改定に努めてきた。会計年度任用職員の雇用の安定については、行政需要が複雑化する中、住民に最も大きく資するためには、継続雇用の判断も含め、どのような職種・分野・体制で採用した職員がサービスを提供するのかを各地方自治体が適切に判断する必要があるとあり、総務省としても支えていきたい。

（永住許可申請者の税滞納の現状と今後の対策）

- 永住許可申請者の税滞納の現状と今後の対策について伺う。
- 国税の滞納整理では、滞納者の国籍や在留資格により取扱いは変わらないため、永住許可申請者の滞納状況を一般的には把握していない。国税当局としては、滞納者の国籍や在留資格にかかわらず、納税者個々の実情に即して法令等に基づき適切に対応していきたい。また、今般の永住許可制度の見直しに関し、国税当局としてどのような協力ができるかについて、税務行政の運営に与える影響等も踏まえ、出入国在留管理庁等の関係省庁と協議、検討していきたい。

（3）参考人からの意見聴取及び質疑

第213回国会において、国と地方の行政の役割分担に関する件について、令和6年2月19日、佐賀県多久市長横尾俊彦君、西南学院大学法学部教授勢一智子君及び武蔵大学社会学部メディア社会学科教授庄司昌彦君から、2月26日、明治大学政治経済学部教授牛山久仁彦君、東京大学先端科学技術研究センター教授牧原出君及び毎日新聞論説委員人羅格君から、それぞれ意見を聴取し、各参考人に対し質疑を行った。

質疑においては、自治体情報システムの標準化後の先進的プラットフォームの水平展開、地方分権の議論を再び喚起していくための工夫や課題提起、計画行政

体系の再設計における評価の視点やサンセット方式による見直し、減税等に伴う地方自治体のデジタル面での負担、政府の生産性を意識したガバナンス推進、行政計画におけるジェンダー平等の視点、震災時に連携する姉妹都市の仕組みの必要性、小規模自治体のデジタル活用、DX（デジタル・トランスフォーメーション）推進による地方自治体業務のサービス拡充と人手不足解消、東京と小規模自治体の間で拡大する自治の格差の解消方法、非平時における国の指示権が国と地方の関係に与える影響、人口減を迎えた地方自治体と地域の尊厳、限界集落の集約化と復興の在り方、関係人口増加に取り組む際に構想すべき地域社会の在り方、地方公務員の定員削減の影響、学校施設等を事前に災害時拠点に指定する初動体制確保の必要性、地方行政のデジタル化の在り方、参考人の考える地方分権などについて議論がなされた。各参考人の意見及び議論の概要は、以下のとおりである。

ア 令和6年2月19日

【参考人の意見の概要】

横尾 俊彦 参考人（佐賀県多久市長）

まず意見として述べたい1点目は、自治体経営を充実・向上させていくことが大切であるとともに、地方分権にも大切であるということである。

私は、市役所は文字どおり、市民に役立つ所、そういう仕事をしている所であると常に言っており、首長は自治体経営の経営者であるという意識を持って仕事をしている。政治行政のミッションは簡単に言えば、税金などを預かり、予算化して事業を推進し、未来を創造するための仕事をする事である。過去の先例を守ることも重要だが、創造や進化をしていかなければならない。自治体経営について、国においても分権や行政の在り方の議論で考慮してほしい。

2点目は、デジタルガバナンスの推進についてである。例えばエストニアは、世界に冠たるデータベースとサービスシステムを持ち、最先端のガバナンスを実現している。日本でもデジタル人材の必要性が提唱されている。そうした意味で、マイナンバーはデジタル時代の行政に欠かすことのできないツールである。政府

はマイナンバーカードの健康保険証利用を推進していることから、更に多くの人々が利活用するとともに、書式の統一化により事務の無駄をなくしていけば、より良いデジタルガバナンスが実現できると思っている。

デジタル時代の行政システムは、国がベストのパッケージをつくり、全地方自治体に提供するような形も将来のあるべき姿として考えてほしい。なお、書かない窓口などの取組が行われようとしているが、本来デジタル技術を使うならば、書類提出を不要とすることも可能と思われる。海外では、国民に何度も同じような書類を求めないことや、公務員のデジタル研修受講などをルール化している。こういった努力を日本でもすぐにできるのではないかと期待している。

3点目は、DX時代の人材育成である。私は、ICTをアイ・クリエート・トゥモローと言っている。子供たちに「僕が、私が、未来を創る」と思ってもらえるような教育を提供していくため、教育のミッションを果たしながら環境を整えたい。

GIGAスクール構想により、世界最速、最短で1人1台端末が実現したことに世界も驚き注目しており、多くの学びが進化している。より良い推進のため、今後ともサポートを願いたい。

私が立ち上げた全国ICT教育首長協議会では、アワードの創設、サミットの実施のほか、文部科学大臣への政策要望・提案を行っており、これを受けて昨年の骨太方針にGIGAスクール構想の「国策として」の推進が明記されたことを心強く思っている。なお、リテラシーについて、海外だとフィンランドでは教育や社会教育の分野でも明記して取り組んでおり、デンマークでは役所からの連絡は基本的にメールであると聞く。これらは日本でも今後必要になると思われる。

4点目は、地方自治体や民間の創造性を伸ばす規制改革である。ドローンには遠隔自動運転に近いレベル4があり、多久市ではこれを積極的に行おうという会社と連携して新しいドローンの取組を展開している。ところが、実装していく上では課題もあり、ルールをより良く適切にすることへも希望があるようである。これをくみ上げてもらえると、新しいドローンの利用が日本でも進むと思われる。

また、多久市では健康増進について地道な取組を続け、特定健診受診率が6割以上となっており、2度全国2位となっている。毎年4月に全世帯に手配りで健

診の受診時期と方法の調査を行っている。地道な取組で健康リテラシーを高め、自分の健康を自分で守れるようにし、いわゆるウェルビーイングな生活が送れる基盤もつくっていききたい。これらにも新しい工夫が今後必要になると思われる。

5点目は、人材確保と人材資源の重要性である。多久市でも令和元年と3年に大きな災害被害を受けたが、全国の首長に人材を派遣してもらい、また国土交通省にテックフォース（緊急災害対策派遣隊）を派遣してもらい、復旧に関する様々な査定の準備や協議などを進めることができた。今後も危機管理上、政府としても専門性の高い技術力のあるスタッフを要員として抱えていくことが大切である。

最後に6点目として、2040年問題の克服・対策である。2040年には人口減少と高齢化により社会保障費が拡大し、日本各所にいろいろな問題が生じると言われている。一つの対策として、不足する人材について30代の女性や60代前半・後半の男性などの就労率を高めると、6,200万人ほどの労働力確保ができるという見解もある。こうしたことも想定しながら、国としてどのような法制度や仕組みをつくるか考えていくなれば、2040年問題を回避しながら、日本が新たな繁栄ステージへ進むことができると期待している。

勢一 智子 参考人（西南学院大学法学部教授）

計画策定をめぐる動向について述べたい。

計画策定をめぐる議論の前提には人口減少の進行がある。地方自治体に計画策定を義務付ける際、法令上は都道府県、政令指定都市、市町村などと規定されるが、人口だけでも大きく異なる上、人口減少による影響の現れ方も多様である。

地方自治体の多様化は全国画一的な政策展開の難易度を上げている。その象徴的な分野が計画策定であり、全自治体に一律に計画策定を求める意義が問われる。

地方に対する計画策定規定はここ10年で1.5倍に増加しており、地方分権改革の地方提案において負担問題が提起された。この負担は、特に小規模自治体で深刻である。法律の求める計画策定は、国の計画に基づき、都道府県計画が策定され、その下で市町村計画が策定される三層構造となる場合が多い。計画策定の担当部署を見ると、上位計画ほど組織が大きい逆三角形の構造が見られる。

計画が地域の負担になる理由は、行政計画という手法の変遷にもある。

行政計画は従前は行政組織が自らの業務管理に用いる手法だったが、策定された計画は政策内容と実施体制を可視化するという有用性から、現代行政のあらゆる分野で標準的に策定されており、計画の総数が増加している。

また、計画行政の標準化を受けて、計画策定手続が充実してきた。行政手続法に一般的な計画手続は規定されていないが、国民や企業に大きな影響をもたらす場合が多いことから、行政計画の多くは市民参加や専門家の関与を含む手続を経て策定される。そうした計画策定の要請は住民に身近な行政を担う地方レベルで強く、国よりも手厚い手続が実施されており、審議会や説明会等を経ることが一般化している。計画策定後は進捗管理も求められるなど、現代において行政計画は多機能かつ重厚な手法であるため、負担増の要因となっている。

こうした行政計画の現状への対応として令和4年度末に内閣府からナビゲーション・ガイドが示された。これは、府省に対して計画体系の再検討を求めるものであり、地域の自主性・自立性に基づく計画策定、各地域の特性に応じた計画の活用を可能にする計画体系への転換を目指している。

例えば、関連する複数の計画の一体的な策定、複数の地方自治体による共同策定などが選択できる。ここで重要なのは、計画体系の再構築が地方の負担軽減にとどまらず、政策の効果的な実施にも寄与する点である。

具体例としては、地球温暖化対策推進法、気候変動適応法、生物多様性基本法の3法にはそれぞれの国の計画があり、地方計画の策定を都道府県と市町村に求めている。法律に従えば三つの計画を策定することになるが、地域では相互に調整して一体的に政策を展開する必要があり、自然生態系等が行政区画を越えてつながっていることを踏まえると、複数自治体による共同策定も有効である。

このように、地域目線から計画の再構築は可能になりつつあるが、既存の法制度を前提にした対応では限界がある。求められるのは、立法時におけるコントロールである。行政計画が現場の負担を軽減しつつ政策の効果を発揮するために、法律の制定、改正時に検討が求められる視点を紹介する。

第1に、法制度間の整合、協調である。法律では、所管府省の縦割りの影響が

強く、その弊害の解消が求められる。地方現場の目線による、計画の統合、共同策定など柔軟な計画行政のためには、各計画を定める法律間の整合が前提となる。

第2に、DX標準行政への適合である。デジタルは資源制約を超える有効な方策であり、DX時代に沿う体制や手続に変更していかなければならない。

第3に、計画利用に関する費用対効果を評価した上で、真に必要な計画に限り策定を法定することである。計画以外の方法でも政策は十分に実施可能であって、より効果的な手法を選択すべきである。

第4に、サンセット方式による計画規定の見直しである。最新の政策課題も5年もたてば古くなり、次の課題が提起される。既に役割を終えた計画は廃止して、マンパワーを新たな課題に向けることが建設的である。

今回は計画策定をめぐる動向を紹介したが、計画に関する課題は行政一般に通底する。人口減少社会では、地域がそれぞれの特性に応じて行政を進めることが地域の持続可能性を担保する。計画行政においても、真に必要な計画を地域が選び、活用していくためには各地の個性を尊重する法制度が必要である。

庄司 昌彦 参考人（武蔵大学社会学部メディア社会学科教授）

行政DXから考える「国と地方の関係」について話したい。

行政のデジタル化、DXの中で最大の課題は地方自治体のDXであり、その理由として、過去の反省と将来への備えの二つがある。

過去の反省とは、コロナ禍で保健所がFAX資料を手入力したり、オンラインでの給付金の手続が難しかったりした、いわゆるデジタル敗戦の露呈である。これは、コロナ禍だけの失敗ではなく、IT革命と言いだめた2001年頃から20年間にわたり我々が物事の古いやり方を変えてこなかった結果と言える。

将来への備えとは、2040年問題の話である。2040年代には、団塊ジュニア世代が大量に退職し、特に地方公務員の人手不足が深刻になると言われている。そのため、総務省の自治体戦略2040構想研究会の報告書では、2040年代には従来の半分の職員でも地方自治体として機能する必要があるとされている。あと16年を切っており、地方自治体にとっては最大の課題である。そこで、可能な部分は共同

化し、機械化していく、これが自治体DXが必要な大きな要因である。

行政のデジタル化、DXは、国と地方の関係を変える行政改革である。つまり、地方自治体が人手不足になる中で、担える仕事を減らすか、大幅に共同化、共通化するため、国が支える部分と地方自治体が独自に行う部分との線引きを変えていくのである。そして、どのような自治体DXが必要かという、横断的に物事のやり方を変える地味な改革に時間を掛けて取り組むこと、先端技術を使うことよりもFAXや押印等をやめるといった、アナログの改革である。

次に、国の取組の中から、自治体情報システムの標準化について話したい。

自治体DX推進計画は2025年度末までの5年計画で、残り約2年となっており、中でも注目すべきは自治体システムの標準化である。これまでは、同じ制度を実現するためであっても、地方自治体ごとに創意工夫を凝らして、ばらばらにシステムをつくって事務を処理してきた。そのため、税制改正や制度改正があると、それぞれの地方自治体のシステムの改修が必要となり、特に小規模自治体では非常に負担が大きくなっている。そういった対応を引き取れる部分は引き取り、軽くしていくことが大きな目標である。

標準化の取組が進む中で、現場からの様々な批判や悲鳴が上がっているが、仕方がない面もある。最大公約数的なシステムをつくることとなり、地方自治体ごとに最適化されていたシステムに比べると使いにくくなってしまう。一方で、代替するシステムが作れるのかという問題もある。

また、標準化だけをすればよいわけではなく、少子化対策、定額減税や制度改正等が政策的な必要性に応じて割り込んでくる。そちらを先に対応しつつも、標準化の期限はそのまま維持されているため、現場を苦しめているという声もある。

しかし、期限を守ることと、きちんとシステム移行をすることでは、後者の方が大事である。特に今回移行している基幹20業務のシステムは、住民記録、介護保険、生活保護等の住民生活に密着し、あるいは人の生死に関わるようなシステムであり、期限に間に合わせる結果として、エラーが出てしまうことは許されない領域であるので、現実的に考えていく必要がある。

様々なことが同時に動く中で現場は混乱しており、そもそも何のために行って

いるのかという議論がしばしば起こる。2040年問題もあり、また、システムを標準化し、クラウド化することで、素早い更新を可能とすることにより、制度や業務の在り方を将来を見据えた高度なものに転換もしやすくなる。こうした標準化の一步先の議論にまだ余り着手できていない。どのような生活保護、子ども・子育てや介護保険等を実現できるのかといった骨太な議論をしていくべきである。

標準化のように、国が主導して絵を描き、先導していく取組は、サンクコストや縦割りの問題等により、全体最適の視点で、ベストな選択ができていないのではないかとの指摘がある。つまり、行政のデジタル化を進める際に、今どのようなリソースがあるのか、ロジはうまく回っているのか、そして現状どうなっているのかを把握し、機動的で柔軟な見直しをしていくことが重要である。何とか間に合わせるといふ精神論ではなく、現実的に進めるために、情報をオープンにして客観的に議論をする必要がある。

国と地方との関係、これからのデジタル時代の立法プロセスにおいては、システム対応のコストと時間を十分に考慮する必要があると提案したい。

【議論の概要】（○：委員の発言、△：参考人の答弁）

（自治体情報システムの標準化後の先進的プラットフォームの水平展開）

○自治体情報システムの標準化後に、防災・医療等の先進的なプラットフォームを持つ地方自治体の仕組みを水平展開するための方策について伺う。

△災害対応の点は非常に重要である。今までは各制度のデータベースが別々に存在していたが、今後はマイナンバーも活用し制度を超えてデータを連携させやすくなるため、災害時に避難者の情報を連携させ、必要な支援が可能となる。全ての地方自治体が新システムに移行することが前提となるが、デジタル庁も優先して進めているように、データ連携の早期実現が重要である。その上で、制度間連携等も必要に応じて法改正などしながら対応することが重要である。

（地方分権の議論を再び喚起していくための工夫や課題提起）

○地方分権の議論を再び喚起していくために必要な工夫や課題提起について伺う。

△世間的に地方分権の議論はクールダウンしているが、全国市長会では、役割分担や権限等に関する国の発表は全市長が説明を受けている。デジタル活用により地方行政が効率化されれば、余った時間で新たなサービスを考えることも分権として大切である。国が地方に遠慮している印象があるが、デジタルイノベーションは国主管で良いものを全国に提供し、地方はそこにオプションを付ければよい。こうした改革も分権に絡んでより効率的な行政の実現のために大切である。

（計画行政体系の再設計における評価の視点やサンセット方式による見直し）

○計画行政体系の再設計における評価の視点やサンセット方式での計画規定見直しの在り方について伺う。

△多数の計画を策定する状況になると計画策定が目的化して施策実施に注力できず、特に短い計画期間ではすぐに次の計画作成に追われることとなることなどから、計画期間の設定が重要である。また、計画策定が定められた法律の進捗管理の指標においては、計画の策定率ではなく成果に焦点を当てるなどの工夫が必要である。このほか、新しい政策課題に対応するために必要となった個別計画について、数年後には総合計画等に統合する形での見直しも考えられる。

（減税等に伴う地方自治体のデジタル面での負担）

○減税等の国による制度改正を受けた地方自治体のデジタル面での負担について所見を伺う。

△急な政策への対応により地方の現場がばたばたすることはある。間に合わない場合は手作業で文書作成、郵送などを行うが、より合理的に行う必要がある。例えばマイナンバーカードと銀行口座とメールがリンクできれば、通知や決済を効率的にできる。より合理的で生産性の高い行政が求められており、それによって地方公務員不足をカバーしたり、新たなビジネスチャンスが生まれたりと、より活性化した福祉サービスや新たなビジネスも可能になると考える。

（政府の生産性を意識したガバナンス推進）

○政府の生産性を意識したガバナンス推進のために実践すべき事項に対する所見を伺う。

△行政内部の業務を網羅的に分析して要否を峻別し、より効率的な方法を探すことは欠かせない。指標の設定や数値化による生産性の見える化の試みも今後行っていく価値がある。また、時代の変化に即応する努力が必要である。新しいことに対しては苦手意識が先行するが、そこを乗り越える大切さを首長や国会議員等は公務員に啓発する必要がある。時代に合わせて変化することに意味があると認識し、できるところから行っていくことも生産性の向上につながるのではないか。

（行政計画におけるジェンダー平等の視点）

○行政計画策定時にジェンダー平等の視点を貫く重要性に対する所見を伺う。

△地方議会の議員は圧倒的に高齢の男性が多く、女性がまだまだ増えていないという現象もある。計画策定を多様なステークホルダーで行うべく、地方自治体によっては審議会などで4～5割を女性にするところもある。一方で、審議会や協議会などで議論し、最後に地方議会での議決になると、そこは男性が圧倒的に多い社会となっている。社会の様々な組織や場が、ジェンダーフリーの価値観を共有していくことが非常に重要であると認識している。

（震災時に連携する姉妹都市の仕組みの必要性）

○防災や震災時に連携する姉妹都市の仕組みをつくる計画の必要性について伺う。

△そのような取組は既に地方自治体の現場で進んでいる。既に何度かお互い支援し合っているところであれば、状況がある程度分かるので、かなり迅速に取組が進む。そのような取組をもう少し広げていくことが重要であると考えている。

（小規模自治体のデジタル活用）

○国・都道府県・市町村の計画行政体系の三層構造の下位ほど担当組織が縮小す

る問題に対するデジタル活用による解決策について伺う。

△少人数の職員が基礎自治体として必要な業務を全て担うという意味では離島が象徴的で、しかも地理的に条件が不利であることも多い。そのような地域でのDXの活用は本当に意味がある。離島の一つの地方自治体があらゆることを一気にやることは難しいので、様々な地方自治体が得意分野を少しずつ実施しながら知見を蓄積し、それを共有していくことで、DXを進めることもできると思う。

(DX推進による地方自治体業務のサービス拡充と人手不足解消)

○自治体DX推進計画等の推進による夜間休日サービスの拡充や人手不足解消への効果について伺う。

△銀行の手続きは、かつては開店時間内に窓口に行かなければならなかったが、今はATMでは休日でも24時間、パソコン等では時と場所を選ばずにできる。同じように、地方自治体の手続きもオンライン化により、夜間休日の対応も可能になり、人手も掛からなくなるという未来像を描いている。また、行政手続きにおける役所間での紙のやり取りも、デジタルで自動的に情報連携することによって業務プロセスが効率化され、人手は半分よりも更に少なくできると思われる。

イ 令和6年2月26日

【参考人の意見の概要】

牛山 久仁彦 参考人（明治大学政治経済学部教授）

地方分権改革が衆参両院で決議されてから30年が経過しようとしている。この間、阪神・淡路大震災や東日本大震災、今回の能登半島地震等の激甚災害、新型コロナウイルス感染症によるパンデミックやウクライナ紛争など世界規模での災禍が相次いでいる。そうした中、内政における国民の安心・安全を守るための地方自治体の在り方も問われている。先の決議では、東京一極集中を排除し、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が等しくゆとりと豊かさを実感できる社会を実現するとし、国と地方の役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財

源の充実強化等の地方自治体の自主性・自律性の強化と、21世紀にふさわしい地方自治の確立が急務であるとうたわれていた。この目的が達成されたかについて意見を述べる。

平成12年の地方分権一括法の特徴は、国と地方自治体の融合的な行政の在り方を改め、役割分担を明確にし、双方の担うべき責任と機能を定めたことにある。それまでの国と地方自治体の融合的な行政の在り方を改め、役割を明確にすることで行政の無駄をなくすこと、正に国力を下支えする役割を地方自治体が力強く担うことで国民福祉の増進に資する行政システムの構築を試みてきた。その中で、従来国と地方の関係の規定していた機関委理事務を廃止し、自由度の高い自治事務と、国の責任において法律の下で着実に実行する必要がある法定受託事務を改めて規定したのである。

新たなルールでは、法定主義、一般法主義及び公正・透明の各原則で国と地方の関係が明確に示され、国の関与の基本類型も定められている。法定受託事務については、国からの指示や代執行等の強い措置も規定されている。こうして、国の法令を遵守して行政を執行し、また地方自治体に遵守させる一方、地方自治体自らの責任と役割において住民に身近な行政を実行していく体制が整備された。

そうした中、平成の大合併等により、地方自治体の機能強化や行政能力向上を試みつつも、なお地方自治体の能力発揮のために自治体間連携の制度も整備されてきた。国と地方自治体の役割分担を明確にし、相互に連携し補完し合うことで住民の安心や安全が目指された一方、融合的で重なり合った行政の無駄や国からの指示待ちの地方自治体の解消も期待されていた。地方自治体の規模は様々だが、それを自治体間連携で乗り越えるべく、東日本大震災等でも、様々な形で連携し合う仕組みをつくり、自主的な対応も進んできた。

大きな試練だったのが新型コロナウイルス感染症によるパンデミックである。地方制度調査会で議論されているように、地方自治体がコロナ禍での問題に十分対応できたのか、あるいは法定受託事務であるワクチン接種等にどのくらい取り組めたかが問題になった。こうした世界規模の大災禍に対して地方自治体がどう取り組むかは難しい問題であるが、地方自治体が各現場で取り組んだ事柄が国の

政策に影響を与えることができた事例がある。ダイヤモンド・プリンセス号について、神奈川県はこれを激甚災害と捉え、県や横浜市等の対応の中で、いわゆる神奈川方式による新型コロナウイルス感染症対応に取り組んだ。国と地方自治体の緊密な協力の下、役割分担を果たすことでこれからの国と地方自治体の関係を進めていけるとよいと考える。

その中で、新たな国と地方自治体の関係に影響を与えると思われる提案が地方制度調査会からなされている。第33次地方制度調査会は、大規模災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態において、国民の生命、身体又は財産の保護のため、的確かつ迅速な対応に万全を期す観点から、所要の見直しを行う必要があると答申している。報道によれば、国の指示権について、現行の地方自治法の国、地方関係の章とは別に章を設け、特例に規定するとされている。地方自治体間の職員応援、派遣に関する国の役割も地方自治法で明確化し、国による応援の要求や指示等を可能にもするとされている。非常時における国の役割を軽視するものではないが、国の関与の類型化等の問題を踏まえ、自治事務と法定受託事務の区別をなくすようなことがどのような事態の下で行われ得るのか。これは、憲法に規定された地方自治の在り方にも大きな影響を与えるため、慎重な議論が必要である。また、これまでの地方自治体の取組や自治体間連携が、激甚災害時に地方自治体が国の指示の有無を考え、自主的な支援をちゅうちょし、現地の被災者への救援が遅れる状況が生まれることを危惧している。今後、南海トラフ地震等の激甚災害が予想される中、この指示待ちの地方自治体をつくる法改正にならないよう、強く念じるどころであり、首都直下地震が起こった場合に、全国各地からの支援が自主的に行われることも併せて考えておく必要がある。

牧原 出 参考人（東京大学先端科学技術研究センター教授）

昨今の地方制度改革の流れから、21世紀を見通した国と地方の関係について述べる。

第1に、少子高齢化による人口減がもたらす衝撃についてである。総務省の自治体戦略2040構想研究会は、人口減がもたらす危機への国と地方の対応方法を論

じ、その問題意識は、第32・33次地方制度調査会に受け継がれた。以後、地方制度改革の論調は大きく転換し、確実に到来する人口減という未来の状況を基に、地方自治の現場の業務から制度全般の変化を意味付けた点で、画期となった。

同研究会が打ち出した施策は、スマート自治体、地域における公共私連携、地方自治体の区域を超えた圏域連携の三つである。いずれも地方自治体が自治の上に立って取り組むことが基本となるが、国が可能な支援を手当てすることも重要である。このうち、スマート自治体については、自治体情報システムの共通化を国が主導することで作業が進んでいる。国と地方を挙げて、デジタル化とデジタル化に即した業務改革を協力しつつ進めることが重要である。デジタル化は、技術革新により刻々と変化するため、行政職員だけでなく、国と地方の議員にもデジタル技術のリテラシー向上を求めたい。また、地方のオンライン議会進展のためにも、国会にはオンライン開催に積極的に取り組むことを希望する。

第2に、人口減そのものについてである。同研究会は、現在の半数の職員でも地方自治体が運営できるような執務環境が重要と指摘した。正しいデジタル化による可能な限りの職員の業務量軽減が何より重要である。

そして、高齢化が進む過疎地域では、地域コミュニティの維持が困難になってきており、能登半島地震でも災害時対応等が厳しい状況が目立っている。性急な人口増は望めないが、地域なりの自治があり、その上に市町村の自治があるとの考えが重要である。デジタル化で業務負担を軽減できれば、自治体職員が地域担当職員として、現地訪問を含めた支援、災害時の担当地域への重点的な巡回と支援、さらに、他の地方自治体との調整等の業務にも従事しやすくなる。地域の問題、圏域の問題と自治体運営とをタイムリーに結び付けるような業務改革の上に地方自治があることが人口減の地域において必要となる。

鍵となる概念は、地域の尊厳である。効率化のための都市部移住等、尊厳を無視した議論は批判すべきである。将来人がいなくなる地域でも悲観せず、その過程を尊厳を持って受け止め、自治の下、周囲も支えていくことが重要である。

また、大都市部も遅れて人口減の局面に入り、高齢者人口も多くなるため、医療、社会保障等の行政需要が激増する可能性がある。都市部が将来の人口減への

対応にどれほど準備できるのかを国民としてしっかり見守っていく必要がある。

第3に、コロナ禍で顕在化した国と地方との関係における問題である。

第33次地方制度調査会は、大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における国の地方自治体に対する一般的な指示権を地方自治法に規定することを提言した。この規定の前提にあるのは、コロナ禍での国と地方双方の不満がある。指示権の行使は、閣議決定などの内閣での合意の下、担当大臣から地方自治体に発せられるという手続を経るよう提言している。地方自治体が何らかの理由でしかるべき行動を取れていない状況において、国の指示等により初めてうまく行動できる場合があるとすれば、そうした法規定を設けておいた方がよいという見通しが地方制度調査会にはあった。

いずれにせよ、非平時では地方自治体と国との情報共有が何より不可欠であり、十分な情報共有ができれば指示権を行使するまでもなく、万一、行使する場合も、国と地方自治体が対立することなく対応が可能となる。私見では、国と地方の情報共有と指示権とを冗長性の関係に立たせることで、混乱した国による突然の指示権の行使や、地方による指示の無視といった事態を避けられると考える。

仮に、非平時に指示権が行使された場合には、その状況を国会が監視する必要がある。提言では、政府は事後検証し、個別の立法によって、再度一般的な指示権を行使しないようにすべきともしていることから、国会が監視と立法を適切に行うことが不可欠である。

このような規定は不要に見えるかもしれないが、一般的な指示権を法律上規定すれば、具体的な法規定の要件と手続を通じて国が指示権を行使するよう促すことができ、法規定を前提としない指示の乱発はかなりの程度防げるのではないか。

第33次地方制度調査会が提言した一般的な指示権が、国会による十分な監視とともに法律上規定され、次なる非平時に機能することを期待している。

人 羅 格 参考人（毎日新聞論説委員）

メディアの立場から国と地方の役割分担について述べたい。

地方分権という言葉がメディアにどれほど取り上げられているか、毎日新聞の

データで確認したところ、2009年から2010年までの1年間では1,000件もの記事で地方分権を扱っていたが、2013年以降では1,000件に到達するのに11年間も掛かっている。分量でいえば、地方分権を扱った記事は10分の1になっている。これはメディアだけでなく政治的にも地方分権への関心が低下している表れではないか。地方分権が目立たない話題になった理由は三つある。

1点目は、いわゆる三位一体の改革でテーマとなった税源移譲において、最終的に地方交付税の削減につながり、地方自治体に一種のトラウマが残ったこと。

2点目は、国道、港湾、河川等を所管する国の出先機関の委譲についての議論の途上で東日本大震災が発生し、議論が尻すぼみになったこと。

3点目は、地方分権よりも人口減少に焦点が移ったことだと考える。

分権改革は一種の隘路にはまっており、これからどうしていけばよいのかという状況にあるというのが客観的に見た状況だと考える。また、同時に感じるのは、地方から更に分権してほしいという話が実際にはなかなか聞こえてこないということである。公式には更なる分権をと言うものの、実際に強く言っているかというところではないと感じる。地方ではこれまでの分権改革の成果が余り実感されておらず、逆に仕事ばかりもらっているような印象すらあるのではないか。そこが、分権改革が停滞している一つの要因だと思われる。

これからの国・地方の関係に関する議論の主な焦点は、人口が減少する中で地域をどのように持続していくのかという点であるべきであり、その中で分権も考えていくという話だと思われる。

この10年間、地方創生に関する取組が進んだものの、どれほどの効果があったのかについての客観的で冷静な検証が必要ではないか。これまでの議論は人口減少を食い止めようという点がベースにあったため、人口減少は避けられないということ前提にした上でどうすればよいのかという議論が不足していた印象があり、この点が一番の問題である。この10年間で決定的に遅いと思うのは、インフラの老朽化と介護要員の不足への地方の対応に関する議論である。

また、これまでの分権改革では団体自治が重視された一方で、住民が参加する住民自治の要素が弱かったため、住民から分権してほしいという声が聞こえてこ

ないのではないか。これからは、住民自身がどうしたら自分たちの地域が持続していけるかきちんと議論していくような枠組みを構築することが必要だろう。

また、税源移譲については、現時点では地方でまとまった動きをすることは困難ではないか。例えば、ふるさと納税や偏在是正の議論において大都市圏とその他地方の利害関係は真っ向から対立しており、そこで税源移譲を行うと言ったところで地方はまとまりにくくなっている。森林環境税に近いような形を地方税の観点から考えるなど、全国共通の目的で地方全体が取り組むというような議論だけでも進めていかなければ、税源移譲に関する議論を進めるのは難しい。

もう1点、今後の国・地方に関する議論においては、都道府県が小規模町村の機能をどのように補完するのかということが今後、切実なものになると推察するが、その場合に都道府県の役割をどのように位置付けるかが問題になる。一方で、人口減少など、一つの都道府県だけでは収まらない課題がある。これは東北、中国、九州等ブロック単位で考える必要があることから、関西広域連合などの法的な位置付けについて議論する余地もある。

加えて、地方自治体では関係人口が話題になっている。定義が不明確だが、関係人口という考え方が地方にとって有用であれば、どのように位置付けるのか、また、住民税の分納のようなことを議論することも考えられる。

地方行政は地味な分野ではあるものの、着手されていない議論が多々ある。総務省や現状の地方自治体では議論が提起されにくい環境もあると考えられるので、政治的な議論を起こしていくことが政治の役割ではないかと期待している。

最後に、国の指示権に関する法整備に関しては、毎日新聞社は慎重な立場を取っている。

【議論の概要】（○：委員の発言、△：参考人の答弁）

（東京と小規模自治体の間で拡大する自治の格差の解消方法）

○能登半島地震で明らかになった人口が集中する東京と小規模自治体の間で拡大する自治の格差の解消方法について伺う。

△財政面での格差に加え、人口減少で地方がどんどん衰退していることで被害の

拡大が生じてしまったのではないか。地方創生などの取組が地方自治体で行われているが、その方向性が国土強靱化というより、人口を集める、お金を引っ張ってくるものになっていたことが大きな問題である。地方自治体が自治体行政の能力を高め、国の施策を有効活用できるよう、自治体職員の能力向上のための研修や、政策への問題意識を持たせる努力を一層進めていくべきと考える。

(非平時における国の指示権が国と地方の関係に与える影響)

○非平時における国の指示権が国と地方の対等な関係を損なうとの懸念に対する所見を伺う。

△非平時という状況がどのような状況か明確でない中で、憲法上も認められている地方自治の権利の制限をどのように法的に整理をするのが課題である。また、災害時などに指示権が行使される場合、どの地方自治体がどこにどう応援するのが明確でない中で、指示待ちの地方自治体が増える危惧がある。こういった点を踏まえ、法改正は慎重に行う必要がある。

△1点目に、国と地方の情報共有を密にすべきという要望を踏まえた提言にはなっており、実際の改正案は、国会で議論してほしい。2点目に、国の指示が住民の混乱を招かないように事前の協議や情報共有が大事である。3点目は、地方が従わない・従えない状況も起こり得るため、指示権の行使は地方が応じられるものでなければ意味がない。非平時でも国と地方は対等であり、協力して状況を打開するための選択肢として、指示権が提案されたと考えている。

△緊急事態において国の指示等が行われることを一概に否定するわけではない。実際、武力攻撃事態や大規模感染等、個別法で指示関係についてはかなりの部分が整備されている。それでは足りないと言われる一方で、どのような事態を念頭に置いて一般化を図るのが分からない状況である。改正案の書きぶりにもよると思うが、何を想定しているのか判然としない中で指示権の一般化が進めば、原則が変わってしまう心配の部分が大きく、慎重な立場を取っている。

(人口減を迎えた地方自治体と地域の尊厳)

○人口減を迎えた集落・地方自治体の維持に係る行政コストと地域の尊厳の保持との兼ね合いについて伺う。

△まずはその集落のコミュニティで未来像を考えることが必要であるものの、比較的遠隔地で高齢化が進んだ集落では自力でいろいろ考えるのは難しい。地方自治体の職員とともに、行政コストをどこまで掛けられるか、一定のインフラを集落で自活できないかなどを議論していく場が必要である。このように、地方自治体の職員が地域のことをおもんばかりのためにもデジタル化による地方自治体の業務量の削減が必要不可欠である。

(限界集落の集約化と復興の在り方)

○能登半島地震をめぐる議論の中で生じた限界集落の集約化と復興の在り方に対する所見を伺う。

△限界集落についてどう議論するかということは、共助の問題になると考えられる。同じ限界集落に見えても、関係人口やNPO等のサポートの有無などで、頑張ることができる場所も難しいところもある。もし、集落を維持するのであれば、自治の力がどうしても必要なので、自治の力を持ってもらうしかない。今後起こるであろう大災害において、高齢化率が非常に高いコミュニティの復興を描けるかは大きな政策課題になると考えられる。

(関係人口増加に取り組む際に構想すべき地域社会の在り方)

○関係人口増加に取り組む際に構想すべき地域社会の在り方について伺う。

△関係人口とは、その地方自治体の住民という静的なものだけではなく、人の行き来や交流という動的なものを含んだ、これまでとは違う意味合いを持った考え方である。一方、地方自治体の持続性を考える上で、実際の定住者の確保は重要である。ミクロ視点で見れば、集落では少数の住民増加でも意味があることを踏まえ、関係人口とどう組み合わせるかを両輪で考える必要がある。

(地方公務員の定員削減の影響)

○三位一体改革に伴うコストカットとしての地方公務員の定数削減が、公共サービスの提供等に関し地方自治体にもたらした影響について伺う。

△地方自治体の窓口業務において、法的処理が必要な専門性の高いものについての不十分な対応や、たらい回しの常態化といったことが起きているのは、非常勤職員の増加が関係していると考えます。一方で、人口減少による税収減少への手当てについては、財政的な措置に併せて、公共私連携強化と公共的な意識や能力を持った人材の育成も公務員制度の在り方として議論する必要があります。

△人口減は高齢化とともに進むので、行政サービスは減らないどころか増える可能性がむしろ高く、地方自治体が限られた職員でいかに担うかが問題です。冷戦後の1990年代は公務全体を削減する大きな流れが生じたが、今後はその流れとは違うことを考えなくてはならない。国や地方はどのような対応ができるのか、民間の力を借りるのか、地域ごとに自らデザインしていく必要があり、国は必要な支援に向けて準備していかなければならない。

△地方公務員の定員は約280万人まで減っているが、仕事の量は減らないため、非正規職員がどんどん増えている。非正規職員は約80万人とされるが、実際にはもっと多いとも言われており、非常にいびつな状況で、もう限界に近づいていると認識している。非正規職員の多くが女性で、将来不安を抱えていることを地方自治体は放置してよいものか。子育てやライフサイクルに関わってもくるので政治は直視する課題として見るべきではないかと認識している。

(学校施設等を事前に災害時拠点に指定する初動体制確保の必要性)

○学校施設等を事前に災害時の拠点に指定して初動体制を確保しておく必要性について伺う。

△事前に災害時の拠点をどのように置いてどう対応するのか、国の政策として考えておくことは重要であり、その際には候補施設の洗い出しなどについて地方自治体とも協力することになる。一方で、拠点が被災することもあり、どこで何が起こってもよいように、情報共有や支援物資の調整などのため地方自治体間の多様な連携強化が必要である。また、拠点を役所等に置く場合、どのよう

な物資を集めるのかなどを日常的に情報交換しながら考えておく必要がある。

△広域拠点は日本全国にあるが、能登半島地震のように、拠点から被災地への物資輸送が遮断された状況で、どのように拠点を細分化し物資を備蓄するのが問題となっている。また、地震が継続し、その後の被害状況が見通せない中での支援方法についても新たな課題となる。さらに、東日本大震災から10年以上がたち、高齢化が進む中で、災害対策の担い手が減少するコミュニティもあるため、定期的に地域の防災に対する強靱性の点検を行うことが必要である。

（地方行政のデジタル化の在り方）

○国が進める昨今の地方行政のデジタル化やDXについての認識を伺う。

△デジタル化が地域社会の中で行政の負担を軽減し、利便性を高めるのは基本だと思う。実際の業務パッケージをどう地方自治体として構築していくのかという部分と、そこに提供される国からのパッケージがあるならどのようなものなのかという部分を、企業に分散して依存している状況でどう考えていけるか。企業で担っている分の専門的な人材は、小規模町村などは維持できないので、それらを、例えば広域的な連携や公民連携で考えることも必要かもしれない。

△デジタル化については、行政に限ったことではなく、何のためのデジタル化なのかが大事になる。この数年間、地方行政のデジタル化は相当ハイスピードで進んでいると見ている。恐らくそのデジタル化というものは規格統一化ということにつながるので、その地域の多様性、自主性というものをどう考えていくのか。今はまだ一生懸命やろうという段階の議論が先行しているが、いずれその部分の議論も意識されていくのではないかと見ている。

（参考人の考える地方分権）

○参考人の考える地方分権とはどのようなものなのか伺う。

△いわゆる機関委任事務体制と呼ばれる、規制が強く、国の関与が法的なルールに基づかない形で強く行われた体制を抜本的に改革することで、地方自治体の職員や住民の目が地域に向いた。国の足下を支えるための地方自治体の職員や

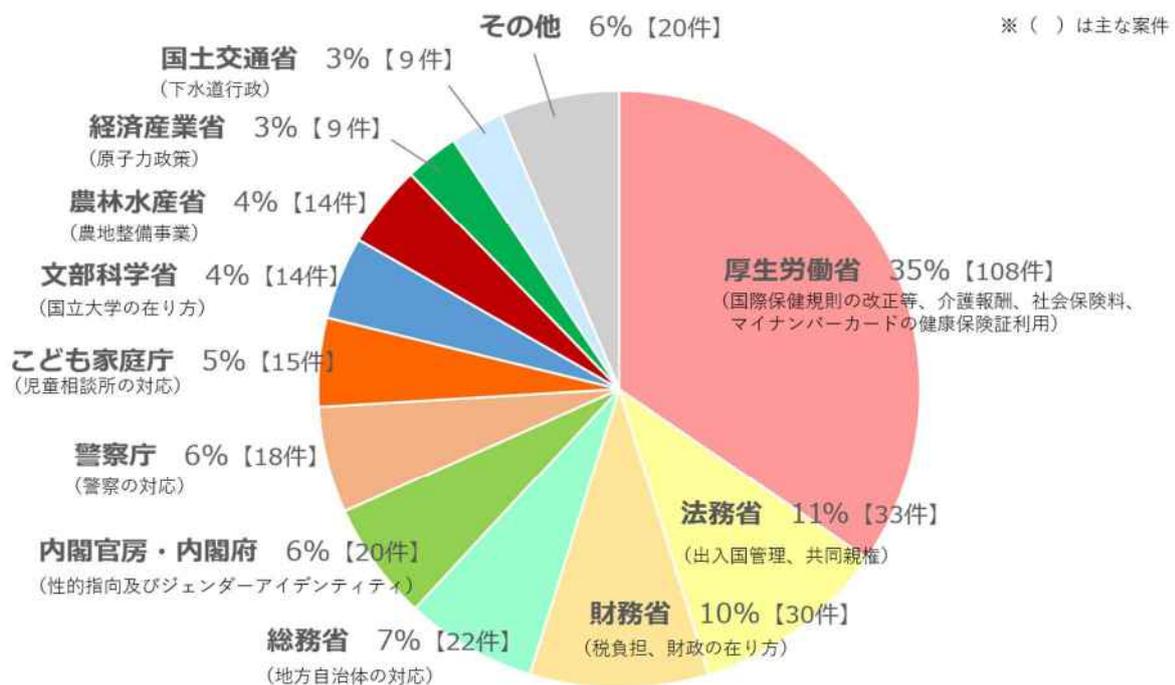
行政の能力が問われており、市町村がその役目を担うための努力が地方分権改革である。国の政府の能力を高めることと並走する形で地方自治体の能力を高めていくことが地方分権であると考えている。

Ⅲ 行政に対する苦情

平成30年6月の参議院改革協議会報告書において「参議院ホームページ上に苦情窓口を開設し、国民から寄せられる苦情も調査の端緒として活用する」とされたことを踏まえ、参議院ホームページ等を通じて寄せられた行政に対する苦情を行政監視委員会における調査の基礎的な資料の一つとするべく、平成31年3月、「行政に対する苦情窓口」を設置した。

同窓口において、令和5年5月から令和6年4月までに受理した行政に対する苦情は312件であり、所管府省庁別の内訳は以下のとおりである。

【行政に対する苦情の所管府省庁別内訳】（令和5年5月～令和6年4月）



<参考>

同窓口を設置した平成31年3月から令和6年4月までに受理した行政に対する苦情は1,685件であり、所管府省庁別の内訳は以下のとおりである。

【行政に対する苦情の所管府省庁別内訳】（平成31年3月～令和6年4月）

